



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 091/2023.

Assunto: Projeto de Lei nº 025/2023 – Cria o Programa de Estímulo à Cultura, de seleção, contratação e custeio de projetos culturais.

Autoria: Vereador Aldemar Veiga Junior.

À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Sr. Presidente Vereador Gabriel Bueno.

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “*Cria o Programa de Estímulo à Cultura, de seleção, contratação e custeio de projetos culturais*”.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.

Ressalta-se que a opinião jurídica exarada **não tem força vinculante**, sendo meramente opinativo não vinculando o entendimento das Comissões. Nesse sentido é o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal¹.

Considerando-se o aspecto constitucional, legal e jurídico, passa-se à **análise técnica** do projeto.

Inicialmente, temos que por força da Constituição os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na competência

¹ “O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

para legislar sobre assuntos de interesse local e de complementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, incisos I e II, da CF).

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

*"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. **O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União**". (gn)*

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

Nessa toada, para o E. jurista Alexandre de Moraes "*interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)*" (in Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740).

No que tange à **competência para legislar** sobre cultura a Constituição Federal estabelece:

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar concorrentemente** sobre:*

(...)

*IX - educação, **cultura**, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, temos que o projeto em apreço que versa sobre programa de incentivo à cultura constitui tema afeto à competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, XII, da Constituição Federal).

Entretanto, como dito os Municípios detém atribuição para “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” constante do art. 30, II, da CF. Nesse aspecto, Pedro Lenza² assevera: “Observar ainda que tal competência se aplica, também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com as outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade”.

Depreende-se, portanto, que ainda que o tema seja de competência concorrente e que os Municípios não estejam expressamente mencionados no caput do art. 24, a eles é dada a atribuição de legislar suplementando a legislação federal e estadual naquilo que for de interesse local.

Do mesmo modo, a Constituição Federal estabelece a competência dos entes federativos para proporcionar os meios de acesso à cultura, vejamos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

(...)

Ainda, a Lei Maior também destina Seção própria à cultura dentro do Capítulo III do Título VIII (Da Ordem Social):

² LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

[...]

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No que tange à **competência para deflagrar projeto sobre o tema** a Constituição do Estado de São Paulo, no artigo 24, § 2º, em simetria com o artigo 61, § 1º, da Constituição Federal, estabelece o rol de hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

Artigo 24 - *A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

[...]

§ 2º - *Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:*

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Na mesma linha, o art. 48, da Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece as matérias de deflagração exclusiva do Prefeito Municipal:

Art. 48. *Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.

Acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma nesse sentido, trata-se do **Tema nº 917 de repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** com a seguinte redação:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)”.

*Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016). Grifo nosso.*

Consoante entendimento da C. Suprema Corte (tese de repercussão geral nº 917) extrai-se que a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, notadamente, a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

estruturação da Administração Pública, a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

No caso em apreço verifica-se que a propositura almeja criar programa de estímulo à cultura, seleção, contratação e custeio de projetos culturais.

Em verdade, na essência, vislumbra-se que a norma possui natureza programática que na visão da E. Corte Estadual de Justiça é possível ser veiculada via lei de origem parlamentar, e.g.:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 3.936, DE 18 DE AGOSTO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE INCENTIVO À CULTURA – CINEMA ITINERANTE EM BAIROS E PRAÇAS DO MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ' – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – CONFORMIDADE, NA ESSÊNCIA, AOS ARTIGOS. 5º, 24, §2º, 47, INCISOS II, XI, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA IMPUGNADA NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE. 878.911/RJ – EXPRESSÃO 'COM ANTECEDÊNCIA MÍNIMA DE SETE DIAS', PREVISTA NO 'CAPUT' ARTIGO 2º, BEM COMO DISPOSIÇÕES CONTIDAS NO ARTIGO 3º E PARÁGRAFOS DA LEI IMPUGNADA, PORÉM, QUE INGRESSAM NO CAMPO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – INVIÁVEL A INSTITUIÇÃO DA FORMA DE CUMPRIMENTO OU EXECUÇÃO DO PROGRAMA CRIADO – AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, POR SI SÓ, NÃO TEM O CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI – PRECEDENTES DO C. STF – PRETENSÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2289675-58.2020.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/03/2022; Data de Registro: 21/03/2022)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de Ribeirão Preto. Programa de valorização e universalização da cultura por meio da leitura e ampliação do acesso a bibliotecas municipais. I. Educação e cultura. Competência legislativa concorrente entre União e Estados. Art. 24, IX, CF. Exercício de legítima competência legislativa municipal, nos limites do interesse local. Art. 30, I, CF. Efetividade aos arts. 205 e 215, CF, e 237, VI e VIII, CE. II. Não configurada infringência ao rol constitucional taxativo de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo. Tese de Repercussão Geral nº 917 do STF. III. Conteúdo normativo que não se confunde com ato concreto de gestão. Tampouco com planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Respeitada a margem de discricionariedade e conveniência da administração pública, a ser exercida no momento da regulamentação e execução da norma. Previsão apenas de diretrizes e objetivos para a implementação do programa de estímulo à leitura e ao uso de bibliotecas. Instrumentos mínimos para garantir a exequibilidade e eficácia da determinação legal introduzida no ordenamento. Competência do Legislativo estabelecer os direitos e obrigações inovadores no ordenamento, delimitando o âmbito e os limites a serem observados pelo Executivo no exercício do poder regulamentar. Inocorrência de invasão pelo Legislativo de atividade típica do Executivo. Funções típicas da administração pública de regular, fiscalizar e executar leis. IV. Ausência de indicação de recursos financeiros não pode conduzir ao reconhecimento de inconstitucionalidade, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada. Inexistência de ofensa ao art. 25, CE. V. Art. 5º. Inconstitucionalidade. A. Determinação de prazo para o Prefeito Municipal exercer seu papel regulamentar. Interferência no juízo de conveniência e oportunidade da administração municipal. Posição majoritária do Órgão Especial. B. Natureza, ademais, autorizativa do dispositivo legal. Afrenta ao princípio da legalidade. Exigência de lei, dotada de obrigatoriedade ínsita, para a criação de direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Vedada a transferência do exercício dessa função típica à administração municipal. C. Ainda que se interprete a norma como sendo de natureza impositiva, trata-se de ordem para celebração de contrato ou convênio a órgãos específicos da administração. Criação de atribuições às Secretarias Municipais de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Educação e Cultura. Questão afeta à organização administrativa e funcionamento do Executivo. Transgressão ao art. 47, II, XIV e XIX, a, CE. Pedido julgado parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2251300-90.2017.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/05/2018; Data de Registro: 30/05/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 6.941/2021 DO MUNICÍPIO DE ASSIS, QUE "INSTITUI PROGRAMA MUNICIPAL DE FORNECIMENTO DE ABSORVENTES HIGIÊNICOS PARA MULHERES DE BAIXA RENDA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" – REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL REGULARIZADA - SANÇÃO PELO CHEFE DO EXECUTIVO NÃO CONVALIDA PROJETO DE LEI VICIADO, TAMPOUCO A EXPEDIÇÃO DE DECRETO REGULAMENTADOR RETIRA SEU INTERESSE DE AGIR – PRELIMINARES REJEITADAS - NORMA PROGRAMÁTICA, GENÉRICA/ABSTRATA EM SAÚDE PÚBLICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL – CONSTITUCIONALIDADE, MESMO QUANDO CRIA OU AUMENTA DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO, POIS TAIS MATÉRIAS NÃO ESTÃO ENTRE AQUELAS CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NOS TERMOS DO ART. 24, § 2º, C.C. ART. 144, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA FINS DE REPERCUSSÃO GERAL NO TEMA 917 DAQUELA CORTE – ARTIGOS 3º E 6º DA LEI IMPUGNADA – DETERMINAÇÃO E IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A DETERMINADAS SECRETARIAS DO PODER EXECUTIVO, COM FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO PELO EXECUTIVO – INCONSTITUCIONALIDADE POR INGRESSO NA ESFERA ESPECÍFICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 24, § 2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA "A", E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL – AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE, TORNADA DEFINITIVA, NESSA EXTENSÃO, A LIMINAR CONCEDIDA. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2104998-19.2022.8.26.0000; Relator (a): Matheus Fontes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/08/2022; Data de Registro: 25/08/2022)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

“I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.626, de 12 de novembro de 2018, do Município de Caçapava, "que dispõe sobre a instituição do Programa de Proteção à Saúde Bucal da Pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD) e dá outras providências". II. Vício formal de inconstitucionalidade. Inocorrência. De origem parlamentar, a legislação impugnada não trata de matéria inserida no rol taxativo do artigo 24, §2º, da CE. Tema 917, STF. Precedentes deste Órgão Especial. III. Não constatada, igualmente, invasão das atribuições de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A lei analisada não disciplina a prática de ato de administração, limitando-se a instituir programa de proteção à saúde da pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD), em âmbito local, e estabelecer regras dotadas de abstração e generalidade. Previsão, apenas, de instrumentos mínimos destinados a garantir sua exequibilidade e a eficácia de suas disposições. Constitui dever do Poder Executivo levar as determinações do diploma impugnado à concreção por meio de provisões especiais, com respaldo em seu poder regulamentar. Diversos precedentes deste Colegiado. Doutrina. VI. Artigo 4º, parte final. Inconstitucionalidade verificada. Ressalvada a posição pessoal desta Relatoria, de acordo com o entendimento consolidado neste Órgão Especial, a fixação de prazo rígido para que o Poder Executivo regulamente determinada disposição legal representa indevida interferência do Poder Legislativo em seu típico juízo de conveniência e oportunidade. Violação ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 5º, da CE. Exclusão da expressão "no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados de sua publicação." Pedido julgado parcialmente procedente.”

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2263773-74.2018.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/04/2019; Data de Registro: 04/04/2019, grifado



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Todavia, *data máxima vênia*, **recomenda-se a supressão do art. 3º, in fine**, porquanto, *s.m.j.*, encontra-se em desacordo com o art. 19, III, da CF, que veda o estabelecimento de distinções entre brasileiros com base na origem ou procedência.

Nesse sentido colacionamos decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em face da Lei nº 3.141, de 27 de agosto de 2020, do Município de Martinópolis, que "cria o 'Programa Nossos Talentos', e estabelece obrigatoriedade de disponibilização de oportunidade para apresentação de grupos, bandas, cantores, instrumentistas e artistas de diversos segmentos culturais na abertura de eventos artísticos e musicais que contém financiamento público municipal". Alegação de que a norma invade competência privativa da União e atenta contra os princípios da administração pública, além de sustentar vício de iniciativa, por imposição de atribuições a órgão do Executivo. Cabimento. Licitação. Matéria de competência privativa da União. Rol taxativo das hipóteses excepcionais de dispensa previsto na Lei Federal nº 8.666/93. Violação ao princípio federativo. Tratamento diferenciado entre artistas locais e de outras regiões não encontra plausibilidade. Transgressão direta ao art. 19, inciso III, da Constituição Federal que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si. Ofensa aos princípios da igualdade e da razoabilidade. Lei de iniciativa parlamentar. Atribuição conferida ao executivo municipal de cadastramento dos artistas nascidos ou residentes no município. Incumbência vinculada à organização e funcionamento de serviços públicos prestados por órgãos da administração. Matéria reservada ao Chefe do Executivo. Vulneração ao



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

princípio da separação dos Poderes. Infringência aos artigos 5º; 24, § 2º, 2; 47, II, XIV, XIX, "a", 111 e 144, todos da Constituição Estadual. Precedentes deste Órgão Especial. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2222928-29.2020.8.26.0000; Relator (a): James Siano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/08/2021; Data de Registro: 26/08/2021)

Na mesma linha encontramos precedentes da Suprema Corte:

"Lei Estadual 6.677/1994 do Estado da Bahia. Concurso público. Empate entre candidatos. Preferência em ordem de classificação a candidato que contar mais tempo de serviço prestado ao ente. (...) O dispositivo legal impugnado tem o claro propósito de conferir tratamento mais favorável a servidores do Estado da Bahia, em detrimento dos demais Estados da Federação, estando em frontal desacordo com o art. 19, III, da CF, que veda o estabelecimento de distinções entre brasileiros com base na origem ou procedência. [ADI 5.776, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 19-12-2018, P, DJE de 3-4-2019.]"

"Lei do Município de São Paulo 13.959/2005, a qual exige que "os veículos utilizados para atender contratos estabelecidos com a Administração Municipal, Direta e Indireta, devem, obrigatoriamente, ter seus respectivos Certificados de Registro de Veículos expedidos no Município de São Paulo". Exigência que não se coaduna com os arts. 19, III, e 37, XXI, da CF. [RE 668.810 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 30-6-2017, 2ª T, DJE de 10-8-2017.]"

Do mesmo modo, **sugerimos a supressão da expressão “por meio de licitação, na modalidade concurso”, constante do caput do art. 1º, bem como do parágrafo único do art. 1º**, deixando a cargo do Poder Executivo a escolha da forma de execução do programa, em atenção ao postulado da **separação dos poderes e a**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

denominada regra da reserva de Administração, constantes dos artigos 5º, e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual, que constituem dispositivos de observância obrigatória aos Municípios, in verbis:

“Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

“Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;”;

Nessa senda segue entendimento doutrinário³:

A liberdade de conformação do legislador encontra limites no texto constitucional. Entre esses limites, costuma-se apontar, no Direito Comparado, a existência da denominada “reserva de administração” como um verdadeiro “núcleo funcional da administração ‘resistente’ à lei”. Daí a Constituição, em situações específicas, determinar que o tratamento de determinadas matérias fica adstrito ao âmbito exclusivo da Administração Pública, não sendo lícita a ingerência do parlamento.

A reserva de administração pode ser dividida em duas categorias:

a) reserva geral de administração: fundamenta-se no princípio da separação de poderes e significa que a atuação de cada

³ Disponível em: <https://www.emagis.com.br/area-gratuita/que-negocio-e-esse/reserva-geral-de-administracao-versus-reserva-especifica-de-administracao/>. Acesso em: 09/12/2021.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

órgão estatal não pode invadir ou cercear o “núcleo essencial” da competência dos outros órgãos, cabendo exclusivamente à Administração executar as leis, especialmente no exercício da discricionariedade administrativa; e

*b) reserva específica de administração: **quando a Constituição destaca determinadas matérias, submetendo-as à competência exclusiva do Poder Executivo.***

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a existência de um verdadeiro princípio constitucional da reserva de administração, com fulcro no princípio da separação de poderes, cujo conteúdo impediria “a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo”. No caso levado ao conhecimento e julgamento da Suprema Corte, entendeu-se pela inconstitucionalidade da declaração pelo Legislativo da nulidade de concurso público realizado pelo Executivo por suposta violação às normas legais, pois uma declaração dessa natureza revelaria o exercício de autotutela que só poderia ser exercida com exclusividade por quem realizou o certame (Enunciado 473 da súmula predominante do STF).” (OLIVEIRA, Rezende, R. C. Curso de Direito Administrativo, 6ª edição, p. 267. Grifo nosso.

Na mesma linha colacionamos decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo atinentes à reserva de administração:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 5.447, de 18.02.19, de autoria parlamentar, dispondo sobre as diretrizes de alimentação saudável junto às escolas do Município de Mauá. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Art. 2º. Determina observância ao disposto no 'projeto de lei'. Insustentável determinar cumprimento a texto sem obrigatoriedade – projeto de lei, em afronta direta ao princípio da legalidade (art. 5º, II da CF e art. 144 da CE). Exclusão da palavra 'projeto' se impõe. Arts. 4º e 6º. **O art. 4º, ao tornar obrigatória a presença de cláusula nos contratos firmados***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

entre a Administração (escolas públicas) e eventual prestador de serviço público (proprietário da cantina, se for o caso), bem como o art. 6º ao impor a adequação ao disposto da Lei pelas escolas municipais locais em "prazo determinado", acarretaram inequívoca ingerência à reserva da administração. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Ofendida a separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Precedentes. Interpretação conforme, sem redução de texto, para afastar das imposições feitas, as escolas públicas municipais. Art. 5º. Dispositivo disciplinando conteúdo pedagógico. Violação ao pacto federativo. Ocorrência. Inviável norma local legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Competência da União (art. 22, inciso XXIV, da Constituição Federal). Precedentes. Ação procedente, em parte.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2297877-24.2020.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/10/2021; Data de Registro: 23/11/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 8.777, de 20 de dezembro de 2021, de iniciativa parlamentar, alterando a Lei nº 8.240/18, que dispõe sobre áreas especiais para estacionamento rotativo de veículos automotores, denominadas como "zona azul", no município de Marília. Vício de iniciativa. Ocorrência. Iniciativa legislativa do Executivo. Norma que ao dispor o uso dos bens públicos bem como sua política tarifária, inequivocamente, interfere na própria estrutura da Administração local, máxime quando afeta diretamente as concessões firmadas pelo Executivo. Afronta aos arts. 120 e 159, parágrafo único da CE. Organização administrativa. Inconstitucionalidade. **Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Inconstitucionalidade.**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Criação de hipóteses de desobrigação do pagamento, afetando o necessário equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, em clara violação a preceito constitucional (art. 117 da Constituição Estadual). Precedentes. Afronta aos arts. 5º, 47, inciso XIV, 117 e 144 da Constituição Bandeirante. Ação procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2004919-32.2022.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/06/2022; Data de Registro: 20/06/2022)

Por fim, no que se refere aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, observamos que o projeto atende ao disposto no referido diploma legal.

Ante todo o exposto, s.m.j., observadas as ressalvas quanto aos artigos 1º e 3º, infere-se que a proposta poderá reunir condições de constitucionalidade. No mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 10 de março de 2023.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora – OAB/SP 308.298
Assinatura Eletrônica